

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN
PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT (PNPM)
DI DESA JUMPUT REJO KECAMATAN SUKODONO
KABUPATEN SIDOARJO

SKRIPSI



Disusun Oleh :

ANGGARA SATRIA WIRAWAN
NPM. 0641010019

YAYASAN KESEJAHTERAAN PENDIDIKAN DAN PERUMAHAN
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAWA TIMUR
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
SURABAYA
2011

SURAT KETERANGAN

Yang bertandatangan dibawah ini:

Nama : WAHYU JATMIKO
Jabatan : STAF SEKRETARIAT
Alamat : BECIRO RT.10 RW.03 JUMPUT REJO KECAMATAN SUKODONO -
SIDOARJO

Yang menerangkan bahwa:

Nama : ANGGARA SATRIA WIRAWAN
NPM : 0641010019
Perguruan Tinggi : UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JATIM
Fakultas : ILMU SOSIAL DAN POLITIK
Jurusan : ADMINISTRASI NEGARA

Telah melaksanakan penelitian di Desa Jumput Rejo Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo
Terhitung sejak tanggal 01 Februari sampai 31 Maret 2012 dengan judul :

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN
MASYARAKAT (PNPM) DI DESA JUMPUT REJO KECAMATAN SUKODONO
KABUPATEN SIDOARJO

Demikian surat keterangan ini dibuat untuk dapat dipergunakan sebagaimana mestinya

WAHYU JATMIKO

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan hidayahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penyusunan skripsi yang berjudul “Implementasi Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) di Desa Jumput Rejo Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo ”. Tugas ini dibuat dalam memenuhi persyaratan kurikulum pada Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pembangunan Nasional “VETERAN” Jawa Timur.

Dalam tersusunnya tugas ini penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Dra. Susi Hardjati, MAP selaku dosen pembimbing yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan kepada penulis. Disamping itu penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada :

1. Dra. Ec. Hj. Suparwati, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.
2. Bapak DR. Lukman Arif, M.Si, selaku Ketua Program Studi Administrasi Negara.
3. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.
4. Seluruh Staf Kantor Desa Jumput Rejo dan Pengurus LKM “PERINTIS SEJAHTERA” yang telah banyak membantu penulis dalam menyelesaikan proposal skripsi ini.
5. Kedua Orang tuaku, kakak telah memberikan dukungan baik moril maupun materiil selama proses penyusunan proposal skripsi ini.

6. Teman-teman dan semua pihak yang tak bisa penulis sebutkan satu-persatu yang secara langsung maupun tidak langsung telah memberikan masukan dan bantuan dalam penyusunan laporan ini.

Dalam penyusunan skripsi ini penulis menyadari masih ada kekurangan-kekurangan dalam penyusunannya. Oleh karena itu penulis senantiasa bersedia dan terbuka dalam menerima saran, kritik dari semua pihak yang dapat menambah kesempurnaan skripsi.

Akhirnya penulis mengucapkan terima kasih serta besar harapan penulis skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak.

Surabaya, Desember 2011

Penulis

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

1.1	Latar Belakang	1
1.2	Perumusan Masalah	5
1.3	Tujuan Penelitian	6
1.4	Manfaat Penelitian	6

BAB 2 KAJIAN PUSTAKA

2.1	Penelitian Terdahulu	7
2.2	Landasan Teori	9
2.2.1	Kebijakan Publik	9
2.2.1.1	Konsep Kebijakan Publik	9
2.2.1.2	Sifat-Sifat Kebijakan Publik	10
2.2.1.3	Tahap-tahap Kebijakan Publik	11
2.2.1.4	Evaluasi Kebijakan	12
2.2.2	Implementasi Kebijakan Publik	14
2.2.2.1	Konsep Implementasi Kebijakan	14
2.2.2.2	Model-model Implementasi Kebijakan	17
2.2.2.3	Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan	25
2.2.2.4	Sumber-sumber Implementasi Kebijakan	26
2.2.2.5	Keberhasilan Implementasi Kebijakan	28
2.2.2.6	Kegagalan Implementasi Kebijakan	28

2.2.2.7 Aktor-Aktor Yang Berperan Dalam Proses	
Kebijakan	29
2.2.2.8 Prospek untuk memperbaiki Implementasi....	29
2.2.3 Kemiskinan	30
2.2.3.1 Bentuk-bentuk Kemiskinan	31
2.2.3.2 Penyebab Kemiskinan	32
2.2.3.3 Kategori Orang Miskin	35
2.2.3.4 Perangkap Kemiskinan	36
2.2.3.5 Masalah Kemiskinan	38
2.2.4 Kesejahteraan	39
2.2.4.1 Konsep Kesejahteraan Masyarakat	39
2.2.4.2 Tingkat Kesejahteraan Masyarakat Miskin ..	41
2.2.5 Kerangka Berpikir	43
 BAB III METODE PENELITIAN	
3.1 Jenis Penelitian	45
3.2 Fokus Penelitian	47
3.3 Lokasi Penelitian	48
3.4 Sumber Data	49
3.5 Teknik Pengumpulan Data	50
3.6 Analisis Data	53
3.7 Keabsahan Data	54
 BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
4.1 Gambaran Umum Obyek Penelitian	65

4.2	Hasil Penelitian	77
4.3	Pembahasan	101

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1	Kesimpulan	113
5.2	Saran.....	115

ABSTRAKSI

ANGGARA SATRIA WIRAWAN, 0641010019.” IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM NASIONAL PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI DESA JUMPUT REJO KECAMATAN SUKODONO KABUPATEN SIDOARJO”

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif, yang mencoba menggambarkan secara mendalam suatu obyek penelitian berdasarkan fakta-fakta. Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif, dengan maksud ingin memperoleh gambaran yang komprehensif dan mendalam tentang implentasi program nasional pemberdayaan masyarakat di desa Jumputrejo. Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana Implementasi program pemberdayaan yang dilaksanakan di desa Jumputrejo Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidoarjo. Faktor-faktor yang menjadi penghambat dan pendorong dalam program pemberdayaan yang dilaksanakan di Desa Jumputrejo. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui implementasi program nasional pemberdayaan dalam mengurangi kemiskinan di desa Jumputrejo. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pendorong dan penghambat dalam penerapan program pemberdayaan pada masyarakat desa Jumputrejo Sidoarjo.

Fokus dalam penelitian ini ada dua. 1. Implementasi pemberdayaan masyarakat dibidang ekonomi dan pemberdayaan masyarakat dibidang lingkungan, 2. Faktor-faktor yang menjadi pendorong dan penghambat pemberdayaan masyarakat dibidang ekonomi dan dibidang lingkungan .

Hasil penelitian tentang Implementasi Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) di Desa Jumput Rejo Kecamatan Sukodono Kabupaten Sidorajo adalah Di dalam Implementasi pemberdayaan masyarakat dibidang ekonom di desa Jumputrejo diartikan berjalan cukup berhasil, karena terdapat kesesuaian dalam aturan baku PNPM bahwa masyarakat menerima dana pinjaman modal bergulir tersebut, meskipun dalam proses pencairan dana modal bergulir memakan waktu yang sangat lama dan untuk pengembalian dana pinjaman modal bergulir juga terdapat keterlambtan dalam pembayaran angsuran yang dicicil oleh masyarakat penerima dana pinjaman modal bergulir. Sedangkan dalam Implementasi pemberdayaan masyarakat dibidang lingkungan di desa Jumputrejo berjalan berhasil karena dalam pemberdayaan dibidang lingkungan ini terdapat pembangunan infrastruktur desa yang merata dan tersebar di lima dusun yang ada di desa Jumputrejo. Faktor yang menjadi pendorong dalam pemberdayaan dibidang ekonomi adalah masyarakat desa Jumputrejo pada dasarnya sangat membutuhkan dana pinjaman modal tersebut untuk meningkatkan omset usaha mereka, jadi dana pinjaman bantuan modal bergulir dari PNPM ini sangat tepat bagi masyarakat desa Jumputrejo. faktor yang menjadi penghambatnya adalah masyarakat beranggapan bahwa dana pinjaman modal bergulir ini adalah dana dari pemerintah, sehingga masyarakat beranggapan tidak perlu mengembalikan dana pinjaman. faktor yang menjadi pendorong dalam pemberdayaan dibidang lingkungan adalah antusias masyarakat desa Jumputrejo untuk membangun infrastruktur desa yang mendesak untuk diperbaiki. faktor yang menjadi penghambat dalam pemberdayaan dibidang lingkungan adalah kurangnya partisipasi masyarakat desa Jumputrejo mengenai pembangunan infrastruktur desa, sehingga pengerjaan infrastruktur desa ini dikerjakan oleh pihak lain atau kontraktor.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Pembangunan nasional bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur yang merata materiil dan spiritual berdasarkan Pancasila di dalam wadah negara kesatuan republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat. pembangunan nasional tidak hanya dilaksanakan di kota-kota besar saja, melainkan juga harus mencakup pembangunan desa yang jumlahnya sangat banyak dan tersebar di seluruh pinggiran kota. Desa dan kelurahan merupakan unit terkecil / basis dari tubuh negara kesatuan republik Indonesia, yang mana mendapatkan perhatian dalam perencanaan maupun pelaksanaan problem yang ada.

Ruang lingkup pembangunan desa berdasarkan tipologinya memiliki kekhasan masing-masing, baik akibat perbedaan potensi ekonomi, perbedaan latar belakang sejarah, tingkat perkembangan dan keadaan sosial budaya dan Juga akibat letak geografisnya walaupun mungkin keadaan sosialnya relatif homogen. Oleh karena itu program pembangunan dan perkembangan desa maupun kelurahan setidaknya dilakukan secara merata. Sesuai dengan program dan kebijakan pemerintah maka sudah selayaknya untuk memberikan perhatian yang optimal terhadap pembangunan dalam rangka memberdayakan masyarakat miskin di daerah pedesaan .Salah satu pembangunan desa yang menjadi sorotan dalam memberdayakan masyarakatnya adalah di Desa Jumput Rejo Kecamatan

Sukodono Kabupaten Sidoarjo. Menurut data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik dan Kantor Kelurahan desa Jumput Rejo, jumlah penduduk di desa tersebut sebesar 7.114 jiwa. Untuk komposisi penduduk berdasarkan mata pencahariannya rata – rata berprofesi sebagai petani. Sedangkan untuk tingkat pendidikan yang signifikan hanya sampai pada tamat Sekolah Dasar (SD), Padahal sesuai ketentuan pemerintah pendidikan dasar adalah sembilan tahun atau jenjang pendidikan dari Sekolah Dasar (SD) sampai Sekolah Menengah Pertama (SMP). Penduduk yang melewati jenjang pendidikan dasar tersebut hanya 437 jiwa dan sebanyak 35 jiwa adalah buta huruf.

Jumlah penduduk miskin di Desa Jumput Rejo sebesar 1.114 jiwa yang tersebar di lima dusun yaitu , dusun Beciro, dusun Keling, dusun Kedung, dusun Jumput Wetan dan dusun Jumput Kulon. Data penduduk tersebut diperoleh dari kantor desa Jumput Rejo. Kriteria yang ditetapkan untuk masuk dalam penduduk miskin ini berbeda antara Badan Pusat Statistik dengan Lembaga Keswadayaan Masyarakat “PERINTIS SEJAHTERA”, selaku petugas sensus penduduk miskin. Kriteria yang ditetapkan oleh Badan Pusat Statistik adalah apabila rumah seseorang warga beralaskan tanah, maka dapat dikatakan penduduk miskin. Sedangkan kriteria yang ditetapkan LKM “PERINTIS SEJAHTERA” yaitu, apabila penghasilan seorang warga setiap hari sebesar Rp.20.000 – Rp.25.000 maka warga tersebut dapat dikatakan penduduk miskin terlebih mempunyai tanggungan keluarga, Sehingga pada bulan pertengahan februari 2012 terdapat tambahan penduduk miskin sebesar 42 kepala keluarga.

Dari data diatas dapat diketahui bahwa penduduk Desa Jumput Rejo perlu mendapatkan program pemberdayaan masyarakat agar masyarakat miskin di desa tersebut dapat berdaya baik dalam memenuhi kebutuhan ataupun menambah penghasilannya. Untuk memulai menjalankan kegiatan pemberdayaan masyarakat tersebut, maka dibentuklah berbagai jenis program yang akan dilaksanakan serta pemetaan desa yang meliputi berbagai macam karakteristik desa. Dari pemetaan desa itu muncul sebuah program yaitu PJM PRONANGKIS (Perencanaan Jangka Menengah Program Penanggulangan Kemiskinan) dimana dalam program ini disusun oleh LKM (LEMBAGA KESWADYAAN MASYARAKAT) “PERINTIS SEJAHTERA” Lembaga keswadayaan masyarakat ini dibentuk untuk memudahkan kinerja dalam membuat berbagai program pemberdayaan masyarakat desa Jumput Rejo dan dibawah persetujuan kepala desa yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat miskin dalam kerangka kebijakan PNPM Mandiri (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat) Mandiri. PNPM Mandiri adalah program nasional yang berbasis pemberdayaan masyarakat yang dinaungi oleh Tim Independen PNPM Mandiri yang terdiri dari Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Departemen Dalam Negeri (Depdagri), Menteri Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat (Menkokesra) dan Departemen Pekerjaan umum. Sebagai landasan hukum dalam program pemberdayaan masyarakat miskin ini adalah UU NO.25 Tahun 2004 tentang system perencanaan pembangunan nasional, Keputusan Menteri bidang Kesejahteraan Rakyat No.25 / Kep / Menko / Kesra / VII / 2007. Sedangkan landasan hukum untuk desa Jumput Rejo adalah Keputusan Kepala Desa Jumput

Rejo No.414.2 / 02 / 404.7.10.5 / 2010 tentang penerapan program pemberdayaan masyarakat miskin yang terangkum dalam dokumen PJM PRONANGKIS dengan verifikasi konsultan manajemen wilayah VI Jawa Timur selaku koordinator PNPM Mandiri.

Tahapan dalam pemberdayaan masyarakat adalah melakukan kajian potensi dan masalah baik ekonomi, sosial, dan lingkungan. Proses kajian tersebut didalamnya terdapat serangkaian kegiatan yang pada akhirnya menghasilkan produk akhir proyek atau program yang dibutuhkan masyarakat desa Jumput Rejo untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Program – program yang dihasilkan antara lain Program lingkungan, program ekonomi, program sosial. Ketiga program tersebut dilakukan oleh LKM (LEMBAGA KESWADAYAAN MASYARAKAT) “PERINTIS SEJAHTERA” program – program tersebut dilaksanakan secara swadaya, karena dalam prinsip PNPM Mandiri berdasarkan atas asas keswadayaan masyarakat itu sendiri.

Program pemberdayaan masyarakat dibidang lingkungan yang dilaksanakan didesa Jumput Rejo yaitu membangun infrasturuktur desa agar dapat memperlancar akses masyarakat dan roda perekonomian ,dengan cara membangun paving jalan dan saluran air. Selain itu dibidang lingkungan juga mencakup menciptakan lingkungan bersih dengan program yaitu membuat bak sampah, perbaikan got, perbaikan gorong – gorong. Untuk sumber daya yang digunakan pada program ini adalah masyarakat itu sendiri, tenaga kerja tukang dan UPL (Unit Pengelola Lingkungan) yang bernaung dibawah LKM “PERINTIS SEJAHTERA”

Pada pemberdayaan dibidang ekonomi bertujuan memberikan pinjaman modal bagi warga miskin yang akan membuka usaha, ataupun warga yang ingin meningkatkan usahanya. Besaran pinjaman yang diberikan berkisar antara Rp.500.000 – Rp.2.000.000. Pinjaman itu diberikan kepada KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat). Anggota dari sebuah kelompok KSM ini terdiri dari 3 – 5 orang, dan tercantum dalam baseline. baseline sendiri adalah data penduduk miskin, dan sebagai persyaratan untuk membuat sebuah usaha yang akan ditekuni, dengan target masyarakat miskin mempunyai kemandirian dalam usaha. Selain itu juga tersedianya koperasi simpan pinjam. Sumber dana yang digunakan berasal dari APBD, BLM (Bantuan Langsung Mandiri). Sumber daya pada bidang ini adalah pengurus UPK (Unit Pengelola Keuangan) dibawah naungan LKM “PERINTIS SEJAHTERA”

Untuk pemberdayaan dibidang sosial ini banyak program yang ingin dijalankan oleh LKM “PERINTIS SEJAHTERA” seperti memberikan bantuan biaya sekolah, memberikan bantuan peralatan sekolah, melaksanakan pendidikan gratis, dengan harapan dapat menurunkan angka putus sekolah. Sebab jumlah penduduk desa Jumpat Rejo yang melaksanakan program wajib belajar Sembilan tahunan sangat sedikit. Sumber daya yang digunakan pada sektor pendidikan ini adalah tenaga pengajar dari swadaya masyarakat itu sendiri dengan persetujuan dari pihak LKM “PERINTIS SEJAHTERA” Disamping menjalankan pemberdayaan disektor pendidikan, program pemberdayaan dibidang sosial ini juga mencakup sektor kesehatan penduduk yang miskin, dengan memberikan pelayanan pada masyarakat untuk hidup lebih sehat. Program yang dilaksanakan ini

antara lain, mendekatkan jangkauan pelayanan kesehatan bagi ibu, bayi dan balita sehingga kesehatan ibu hamil dan kandungannya dapat terjamin kesehatannya. Mengembangkan pelayanan yang murah bagi warga miskin, agar warga miskin mendapatkan pelayanan kesehatan yang murah juga - bermutu. Memberikan penyuluhan tentang kesehatan, dengan harapan adanya penyuluhan kesehatan ini maka diharapkan masyarakat dapat mengantisipasi terhadap datangnya penyakit dan penambahan gizi bagi balita, agar semua balita mendapatkan asupan gizi yang cukup. Mengenai sumber daya yang digunakan dalam bidang kesehatan ini adalah Bidan Desa, Puskesmas, dan Posyandu.

Seiring berjalannya waktu, maka program – program tersebut akan dievaluasi pada tahun – tahun yang berjalan. Awal mula berjalannya program ini yaitu pada tahun 2009 dan berakhir pada 2012. Evaluasi ini bertujuan untuk ketepatan program yang dijalankan ini, apakah sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat Desa Jumpat Rejo? Sehingga dalam evaluasi ini dapat diketahui seberapa besar jangkauan pelayanan pada masyarakat miskin dari program yang sudah dilaksanakan dan seberapa besar dapat memberikan kontribusi terhadap penganggulangan kemiskinan.

Karena bentuk organisasi ini disepakati oleh masyarakat maka pelibatangannya adalah dari unsur masyarakat itu sendiri. semua proses yang ada mulai kajian dan identifikasi masalah atau kebutuhan perencanaan pelaksanaan sampai pada monitoring dan evaluasi di lakukan oleh masyarakat yang mandiri. dalam melaksanakan pembangunan dan Upaya penanggulangan kemiskinan tidak dapat di wujudkan secara instan. Kemandirian masyarakat dapat terwujud melalui

serangkaian proses kegiatan pemberdayaan masyarakat yang direncanakan, dilaksanakan dan dimanfaatkan oleh masyarakat sendiri yaitu seperti pada proses penyusunan PJM PRONANGKIS (Program Jangka Menengah Program Penanggulangan kemiskinan) yang disusun oleh LKM “PERINTIS SEJAHTERA”. Agar pelaksanaan berbagai program pemberdayaan di desa Jumput Rejo berjalan efektif dan sinergis mendukung upaya penanggulangan kemiskinan, dilakukan harmonisasi pelaksanaan berbagai program tersebut dalam kerangka kebijakan PNPM – Mandiri (Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri) PNPM mandiri yang pada dasarnya merupakan program payung (Umbrella Policy).

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan di atas, maka peneliti tertarik melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM Mandiri) di desa Jumput Rejo Kecamatan Sukodono, Kabupaten Sidoarjo”

1.2. Perumusan Masalah

Atas dasar latar belakang dari atas maka penelitian ini mempunyai perumusan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana implementasi program pemberdayaan yang dilaksanakan di Desa Jumput Rejo” Kecamatan Sukodono-Sidoarjo?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendorong dan penghambat dalam implementasi program pemberdayaan yang dilaksanakan masyarakat di Desa Jumput Rejo, Kecamatan. Sukodono-Sidoarjo?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui implementasi program pemberdayaan dalam mengurangi kemiskinan dari Desa Jumput Rejo Kecamatan. Sukodono-Sidoarjo.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor apa saja yang menjadi pendorong dan penghambat dalam penerapan program pemberdayaan pada masyarakat Desa Jumput Rejo Kecamatan. Sukodono-Sidoarjo.

1.4. Manfaat Penelitian

a. Bagi Instansi

Diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan penerapan tanggung jawab sosial secara efektif bagi lembaga Keswadayaan Masyarakat yang lain maupun instansi-instansi di Indonesia.

b. Bagi Universitas

Sebagai tambahan Khasanah Perpustakaan dan bahan masukan bagi penelitian lebih lanjut dengan topik yang sama.

c. Bagi Peneliti

Penyusunan Skripsi itu Diharapkan dapat memperluas wawasan berfikir, serta pengetahuan penulis dalam mengembangkan ilmu dan pengetahuan yang sudah diperoleh untuk dilaksanakan di lapangan.